

ECOS-Sud

Comité : Evaluation - Orientation de la Coopération Scientifique
(Argentine - Chili - Uruguay)

Programme de coopération ECOS-Uruguay : **Rapport de fin d'action**

Eric Sabourin, Cirad Umr Art Dev, Université de Montpellier (Coord.)

A. DESCRIPTIF DE L'ACTION :

1. Identification :

Code de l'action : U140H

Titre : Comprendre le fonctionnement et les effets de dispositifs participatifs innovants à l'interface entre élevage et environnement. Le cas des Forums de Développement Rural en Uruguay. Acronyme : MESAS

2. Établissement principal¹ :

en France : CIRAD
Laboratoire² (ou équipe) Département Environnement et Sociétés, Umr ARTdev:
Nom du Directeur : Alain Billand.....
en Uruguay : UDELAR.....
Laboratoire (ou équipe) :Facultad de Agronomia, Departamento de Ciencias Sociales.....

3. Responsables du projet :

en France
Nom et prénom : SABOURIN Eric Grade : HDR.....
Adresse administrative : TA 113/C 73 Rue J F Breton, 34098 Cedex 5 Montpellier.....
Téléphone : 0467516515..... Télécopie : 0467614515..... Courrier électronique : eric.sabourin@cirad.fr.....
en Uruguay
Nom et prénom : Arbeletche Pedro..... Grade : Directeur.....
Adresse administrative : Garzón 780, 12900 Montevideo, Uruguay
Téléphone : 2359 7191 Télécopie : 2359 7194 Courrier électronique : arbe19@fagro.edu.uy.....

4. Liste des chercheurs participant au projet (en indiquant le grade et la structure de rattachement) :

en France : Jean François Tourrand (Cirad Green) ; Gilles Massardier (Cirad Art Dev) ;
Martine Guibert (Univ de Toulouse, Umr Dynamiques Rurales) ; Maelle Gédouin (Doctorante Cirad) ; Maria Fernanda de Torres Alvarez (Doctorante Cirad Art Dev).

En Uruguay: Hermes Morales (I Plan Agropecuario) ; Danilo Bartaburu (I Plan Agropecuario) ; Alejandro Saravia, Doctorant Plan Agropecuario) ; Pastora Correia (Doctorante UDELAR) ; Virgínia Courdin (Doctorante UDELAR) Soledad Rissi (Doctorante UDELAR).

¹ Auquel appartient le responsable scientifique du projet.

² Indiquer le statut de l'Unité : URA, UPR, U. INSERM, U. INRA, Equipe d'Accueil MESR, etc.

ECOS-Sud

Comité : Evaluation - Orientation de la Coopération Scientifique
(Argentine - Chili - Uruguay)

B. PRODUCTION DE L'ACTION :

1. Publications :

Fournir dans les pages suivantes, pour chacune des rubriques suivantes, la liste de références précises indiquant les noms des auteurs, les titres, les noms des revues ou éditeurs, l'année et le cas échéant, la pagination ou le nombre de pages.

1a. Nombre d'articles parus, sous presse ou acceptés pour publication dans des revues à comité de lecture international (envoyer un tiré-à-part de chaque) : 03 dont co-signées : 03

1b. Nombre d'articles parus, sous presse ou acceptés pour publication dans des revues à comité de lecture national (envoyer un tiré-à-part de chaque) : 02 dont co-signées : _____

1c. Nombre d'articles parus, sous presse ou acceptés pour publication dans d'autres revues (envoyer un tiré-à-part de chaque) : _____

1d. Nombre de chapitres d'ouvrages collectifs (envoyer une photocopie de la page de couverture et du sommaire) : _____

1e. Nombre de livres (envoyer une photocopie de la page de couverture) : _____

1f. Nombre de productions audiovisuelles (fournir le détail dans la suite) : 2 video

1g. Autres productions (fournir le détail dans la suite) : _____

2. Communications à des colloques :

Fournir dans la suite, pour chacune des rubriques suivantes, la liste de références précises (noms des auteurs, titres) et envoyer la photocopie du résumé figurant aux actes.

2a. Nombre de communications orales ou affichées présentées à des colloques internationaux : 03

2b. Nombre de communications orales ou affichées présentées à des colloques nationaux : 04

3. Mémoires :

Fournir dans la suite, pour chacune des rubriques suivantes, la liste de références précises (noms des auteurs, titres, Université de soutenance, nombre de pages) et envoyer une photocopie de la page de couverture.

3a. Nombre de thèses de doctorat soutenues par des uruguayens en France : 02 dont cotutelles :

3b. Nombre de thèses de doctorat soutenues par des uruguayens : _____ dont cotutelles : _____

3c. Nombre de thèses de doctorat soutenues par des français : 01 dont cotutelles :

3d. Nombre de mémoires de Master 2 soutenus par des uruguayens : 02

3e. Nombre de mémoires de Master 2 soutenus par des français : 02

3f. Autres types de mémoires (fournir également les informations complémentaires dans la suite) :

ECOS-Sud

*Comité : Evaluation - Orientation de la Coopération Scientifique
(Argentine - Chili - Uruguay)*

4. Autres productions : participation à des cursus de post-graduation (indiquer les références des cursus), brevets déposés, conférences, etc. :

Cours en France : Martine Guibert et Pedro Arbeletche. Université de Toulouse Jean Jaurès, Géographie, 1^{er} trimestre 2016

Cours en Uruguay : UDELAR, Faculté d'agronomie, Sciences Sociales

Cours au Brésil : Université de Brasilia, Eric Sabourin : Cours Politiques publiques et développement territorial en 2016 (2^{em} semestre) et 2017 (1^{er} semestre)

ECOS-Sud

Comité : Evaluation - Orientation de la Coopération Scientifique
(Argentine - Chili - Uruguay)

Résumé Ce projet de recherche traite de l'analyse de dispositifs participatifs de développement rural marqués par des enjeux entre élevage, agriculture de grande échelle, environnement et exploitation minière en Uruguay. Il se propose d'analyser le fonctionnement et les premiers résultats de dispositifs participatifs innovants, les *Mesas de desarrollo rural* (MDR) implantées par le Ministère de l'Élevage et de l'Agriculture d'Uruguay. La question posée est celle des processus de mise sur agenda de ces forums de politique publique en matière de gestion durable des filières productives ? Quels sont les débats, les décisions et les résultats entre les questions de production, d'environnement et de marché ?

La méthodologie consistera à appliquer une grille de suivi et d'analyse à plusieurs *Mesas de desarrollo rural* durant au moins deux ans. Les résultats attendus portent sur trois axes : la compréhension fine de ces mécanismes participatifs et de leurs effets ; la formation de doctorants et des équipes aux méthodes d'analyse des dispositifs de participation ; des recommandations d'action ou de méthode destinées aux institutions publiques et privées et aux organisations de producteurs participants aux travaux de ces forums.

1. Problème, objectifs et méthode

1.1. Problématique

La question posée est celle des processus de mise sur agenda de ces forums de politique publique en matière de gestion durable des filières productives ? Quels sont les débats, les décisions et les résultats entre les questions de production, d'environnement et de marché ?

Pour le gouvernement uruguayen il s'agit à la fois de sécuriser, de maintenir et d'intensifier l'élevage face aux nouveaux enjeux globaux commerciaux, environnementaux, sanitaires et sociaux. Les politiques publiques doivent donc tenter à la fois de faire face aux normes environnementales, de réduire la pauvreté rurale et les inégalités, en particulier dans le secteur de l'élevage familial et d'assurer la compétitivité des filières.

1.2. Objectifs

L'objectif général du projet était d'analyser le fonctionnement, les résultats et les effets des nouveaux forums de développement rural, les *Mesas de Desarrollo Rural* (MDR).

Le projet comportait quatre objectifs institutionnels :

- 1) Il proposait un échange méthodologique sur les approches dans chacun des pays autour de l'action publique de développement territorial et les dynamiques participatives en milieu rural (Conseils de Bassin, Pays, intercommunalité).
- 2) Deuxièmement, le projet a assuré la formation de ressources humaines, au niveau doctoral (4 thèses engagées en 2013 des deux équipes sur ce sujet) ;
- 3) Troisièmement, ces échanges devaient engendrer des produits scientifiques (articles dans des revues indexées), des communications, ainsi que l'organisation d'un séminaire final (voire une session dans un congrès international) afin de présenter les résultats obtenus.

Du point de vue scientifique il avait 3 objectifs

1. Accompanyer et analyser les Mesas de Desarrollo (MDR), pour comprendre leur fonctionnement ;
2. Caractériser les effets de ces nouveaux dispositifs d'action territoriale ;
3. Comprendre et socialiser les représentations individuelles et collectives de leurs membres sur le développement territorial à l'échelle locale.

1.3. Méthodologie

La méthodologie a consisté à appliquer une grille d'analyse à l'ensemble des MDR de 3 départements : Rio Negro, Rivera et Salto à partir d'entretiens individuels et collectifs de leurs membres (agriculteurs, leaders, techniciens et représentants des ministères et des collectivités territoriales).

Cette grille d'analyse comportait 7 points

1. Histoire de chacune des MDR (trajectoire et évolution)
2. Caractérisation et profil de ses participants, de leur représentativité, légitimité (organisations), de leurs trajectoires individuelles, collectives
3. Modalités de fonctionnement et dynamiques internes de chaque MDR: règles de fonctionnement, interactions entre acteurs et relations avec autres collectifs et institutions de développement rural.
4. Processus de prise de décision (sur quels aspects et éléments ou projets)
5. Principaux résultats et effets
6. Relation MDR/MGAP avec autres secteurs et autres espaces du système politico administratif
7. Perspectives et recommandations

Techniques de collecte de données :

La bibliographie et l'analyse d'archives ont porté sur les documents suivants : i) évaluations de projets et études du MGAP, DGDR, IICA, FIDA ; ii) Actes des réunions des MDR et des CAD ; iii) littérature académique nationale et régionale .

Les entretiens avec les acteurs ont concerné : i) au MGAP : la DGDR et le Service de Décentralisation et les directions départementales ; ii) les autres institutions : MVOTMA (DOT); DNRN, INC, Intendances des Municipalités et Départements ; iii) les organisations de producteurs et syndicats : CNFR, CCAA

Les visites aux différentes MDR ont été réalisées à Salto en novembre 2015, à Rivera en mai 2016 et à Rio Negro en novembre 2015 et novembre 2016. Les entretiens à Montevideo auprès des institutions et ministères ont eu lieu en novembre 2015 et 2016.

L'atelier organisant la méthodologie de traitement des données et de l'analyse comparative a eu lieu à Paysandú en novembre 2016 et une réunion finale en juillet 2017.

Un atelier national de restitution auprès du MGAP a eu lieu le 23 novembre 2017 à Montevideo en présence du Directeur National de la DGDR du MGAP, de la Présidente de l'Institut National de Colonisation et des techniciens du MGAP des trois départements concernés. Les restitutions des résultats auprès des MDR des trois départements auront lieu entre fin 2017 et le premier trimestre 2018, en fonction des dates de réunion des MDR.

Les principales publications ont été préparées entre 2016 et 2017 (articles) et les premières communications en congrès ont eu lieu au IX Congrès Latino-américain de Sciences politiques en juillet 2017 à Montevideo.

2. Principaux résultats

2.1. Description de la politique publique des MDR

En 2007, le Ministère de l'Élevage, Agriculture et Pêche d'Uruguay (MGAP) vote une loi de Décentralisation et coordination des politiques agricoles de base départementale (la Loi 18126 du 12 mai 2007). Cette loi institue la création du Conseil Agricole National (CAN) et des Conseils Agricoles Départementaux (C.A.D.) intégrés par le directeur Départemental du MGAP, deux délégués de l'Intendance Départementale, 1 délégué de l'Institut National de Colonisation (INC), 1 délégué des instituts publics Agricoles non étatiques (INIA, IPA, INASE, INAC, etc). Enfin, elle crée les *Mesas de Desarrollo Rural* (Forums de développement rural).



Figure 1 : Les principales MDR dans les 19 départements d'Uruguay

Les MDR constituent des espaces de dialogue entre les organisations sociales du milieu rural, le MGAP et d'autres institutions publiques, centrales pour l'articulation public-privé en matière de politiques de développement rural.

Les MDR sont au nombre de 41 sur l'ensemble du territoire national (fig. 1). Elles réunissent plus de 450 organisations de la société civile; des syndicats et groupes de producteurs, des coopératives, des sociétés de *Fomento Rural*, Ligues de travail, organisations communautaires ; Syndicats de salariés ruraux, institutions publiques.

Le MGAP convoque les réunions au titre de la DGDR et de la Décentralisation et du CAD. Participent également d'autres ministères (MIDES, MSP, MVOTMA, M. Intérieur), les entreprises publiques (UTE, OSE), les institutions d'éducation (Université, UTU, collèges et lycées, Ecoles Primaires), Administrations Départementales (Commissions Agriculture).

41 MDR ont été créées dans 19 départements et réunissent plus de 450 organisations rurales de base. La périodicité des réunions est généralement mensuelle, en moyenne entre 30 à 45 jours. La moitié des MDR sont fixes et l'autre moitié itinérantes. Il existe des procédures de fonctionnement établies par protocole pour fixer les réunions, préparer l'ordre du jour et tenir les registres (Cahier d'Actes et liste de présence). Chaque MDR adopte un fonctionnement spécifique qui s'adapte à la réalité de chacun des territoires et des organisations participantes. Divers instruments ont été développés pour renforcer ces espaces: évaluation et planification annuelle, suivi des thèmes traités dans les MDR, diagnostics participatifs des territoires, construction et réalisation de projets, plans de développement territorial.

Les thèmes des agendas des MDR ont traités essentiellement de: Plan et projets productifs (Aval solidaire obligatoire des MDR), habitat rural, Santé rurale, Electrification rurale, éducation et formation, eau potable, Santé animale et traçabilité, aires protégées et environnement, chemins ruraux, accès à la terre, loi d'aménagement territorial, mines, sécurité.

2.2. Les analyses par Départements

1 Salto

a) *Trajectoire :*

Initialement il existait une seule MDR, qui s'est ensuite divisée en trois selon les spécificités productives du territoire du département: MDR Production intensive (agrumes et horticulture) qui est fixe ; MDR Basalte profond (lait, élevage familial et agriculture) et MDR Basalte superficiel (élevage extensif). Ces deux dernières sont itinérantes.

b) *Fonctionnement, participation et thèmes traités*

Toutes intègrent une série d'organisations sociales de base et les institutions du département. Les 3 MDR sont coordonnées et animées par les équipes de techniciens territoriaux du MGAP qui répondent aux directives de la DGDR.

Les 3 MDR présentent des différences dans leur fonctionnement, composition et objectifs.

La participation très intense au début du programme a évolué dans le temps en se réduisant. On observe surtout une variation du type d'organisation au niveau des groupes de producteurs ou communautés sans statut juridique à la différence des coopératives et des sociétés de fomento. Les institutions publiques maintiennent leur participation.

Les thèmes traités sont différents:

MDR production intensive : projets d'appui productif et accès à la terre.

MDR Basalte superficiel: l'accès aux services de base (énergie électrique, éducation, santé, habitat et sécurité) vient avant l'accès aux ressources productives (terre, eau, crédit).

MDR Basalte profond: l'appui technico-productif est le premier thème suivi du travail salarié et de l'accès à la terre.

Dans les 3 MDR, un temps important est consacré à l'approbation des projets individuels et collectifs des différents appels internes des programmes du MGAP.

c) Dynamiques, apprentissages et difficultés

La MDR Basalte Superficiel constitue des petites commissions ou groupes de suivi thématiques avec une distribution des tâches qui oblige chaque participant à s'investir non seulement dans l'instruction de la demande mais dans la gestion de son suivi et des actions conduites.

Les MDR ont largement favorisé et démocratisé l'accès des producteurs membres d'organisations aux Programmes et Projets du MGAP.

Certains participants considèrent que les MDR constituent des espaces ouverts de dialogue et de participation ou des thèmes nouveaux peuvent être traités de façon claire. D'autres manifestent qu'il s'agit plus d'un instrument d'action du gouvernement que des producteurs qui ne se sentent pas toujours écoutés.

Chaque MDR a donné lieu à l'élaboration d'un plan stratégique et d'un agenda de l'ensemble des actions à réaliser sur son territoire.

Les apprentissages mentionnés en premier lieu sont ceux acquis durant le traitement des questions liées à l'éducation et à la santé qui impliquaient des négociations avec d'autres ministères sectoriels que l'agriculture avec des conséquences déterminantes pour l'amélioration de leur quotidien. Les MDR ont permis que les « services publics se rapprochent des populations et du territoire » et « apprennent à les connaître ».

L'opportunité donnée de prendre la parole, de participer dans un espace collectif a permis de faire remonter divers problèmes et de leur trouver des solutions dans des délais alors inconnus.

Quant aux difficultés, la question de la représentativité est mentionnée. Il s'agit d'une part de la qualité ou légitimité des représentants des agriculteurs mais surtout de leur capacité de retour d'information et de rétro-alimentation de la MDR par feed-back. Il manque parfois une interaction avec les autres membres de l'organisation de façon à vraiment traduire l'ensemble des problèmes.

Les entretiens soulignent l'importance de l'articulation interinstitutionnelle assurée au sein des 3 MDR pour la solution des problèmes abordés et le rôle d'articulateur des techniciens du MGAP pour faciliter les interactions avec les institutions des autres secteurs.

2. Rivera

a) Trajectoire et fonctionnement

Après avoir commencé avec une seule MDR itinérante, se sont constituées quatre MDR territoriales avec une réunion itinérante tous les deux mois et une MDR plénière départementale fixe.

Ce changement a été opéré afin de faciliter la participation compliquée par les transports. La distribution correspond aux zones/territoires des systèmes de production dominants. La plénière sert à diriger et canaliser les thèmes traités dans les MDR territoriales.

La représentation correspond plus à des communautés qu'à des organisations formelles. Les participants se sentent plus comme des référents des communautés.

ECOS-Sud

Comité : Evaluation - Orientation de la Coopération Scientifique
(Argentine - Chili - Uruguay)

Les principaux thèmes traités; services de base : électrification, habitat, chemins ruraux, santé, éducation, accès au lycée, etc. Les thèmes techniques sont pratiquement absents.

Les décisions se prennent par consensus, le MGAP convoque et modère. Il n'y a pas de conflits et, généralement, les avals aux projets et crédits sont votés sans problème.

b) La participation, difficultés et avancées

Intense au début des MDR elle s'est réduit au fur et à mesure que les problèmes les plus urgents étaient résolus. Des progrès ont été réalisés en matière de convocation et les Projets de Renforcement Institutionnel des organisations de base ont augmenté la participation.

La présence de jeunes est rare mais celle des femmes a augmenté. En dehors de situations très ponctuelles il n'est jamais apparu de conflits avec l'agrobusiness (plantation forestière) et les mines.

Les difficultés résident dans la dépendance des MDR des techniciens du MGAP et de fait la personnalité du représentant du MGAP (ressources personnelles, charisme, etc) en font un acteur déterminant du fonctionnement de la MDR).

On note des améliorations en termes de capacité d'expression des participants, surtout des femmes et de la capacité à exiger des réponses des institutions. Le manque de ressources pour financer les déplacements des participants reste un problème.

Les entretiens indiquent que le choix du référent/représentant délégué par zone doit être amélioré et, surtout, sa capacité à restituer les informations et décisions des réunions. La population souvent n'écoute et ne croit que si c'est rapporté par les techniciens et non par un des leurs. Les délais de réponse des institutions publiques. Une pression collective est souvent nécessaire. D'une manière générale les participants aux MDR considèrent qu'il ne s'agit pas d'y aller pour réclamer mais pour proposer et travailler ensemble entre agriculteurs et techniciens, en créant des rapports d'égalité. Pour qu'une MDR subsiste, elle doit « Respecter les spécificités du territoire et sa population”.

3. Rio Negro

a) Trajectoire et fonctionnement

A l'origine en 2012, fonctionnaient 2 MDR: une centralisée, avec un siège fixe à Young, plus liée aux éleveurs et une seconde sur le littoral, avec son siège à Fray Bentos, correspondant à des productions plus intensives dont le lait. Durant un temps (transition du Dir. Dep du MDAP) une seule MDR a fonctionné. De toute façon quand il y avait 2 MDR elles ne se coordonnaient pas entre elles.

Les réunions sont mensuelles. Le MGAP convoque et modère.

Les avals aux projets sont toujours favorables. La participation des institutions est assidue pour le Plan Agropecuario, l'Institut National de Colonisation et l'Intendance du Département. Elle est plus ponctuelle pour les autres institutions : Udelar, Mides, MTOP, INIA, Ecole Primaire...

La participation des organisations de producteurs est plus irrégulière. Les sociétés de fomento participent mais la présence des groupes de producteurs s'est réduite avec le temps.

Le secteur entrepreneurial ne participe plus bien que ses organisations coopératives entre autres, aient assisté au début (SRRN, Cady1, Claldy, Calay, etc.).

b) Avancées et difficultés

Les MDR sont perçues comme un espace pour obtenir des informations (nivellement institutionnel) et pour coordonner des actions, mais pas toujours comme un espace d'analyse e problèmes et de proposition de solutions, en dehors d'urgences ponctuelle. La baisse de la participation est due au manque d'intérêt.

Les thèmes traités ont surtout été ceux des chemins ruraux, éducation, santé, condition et rôle des femmes, c'est à dire des thèmes sociaux et non productifs.

Durant un temps il y eu une coordination avec d'autres espaces de concertation le forum (Mesa) Interinstitutionnel de Politique Sociale du MIDES et la "sub Mesa Ruralité".

Certaines institutions voient une concurrence a leur fonction dans les MDR et préfèrent les quitter.

Durant un moment, peut-être conjoncturel, il y eu une concurrence ou une tension entre la MDR dirigée par le MGAP et la Direction de Développement Rural de l'Intendance départementale, sans doute lié au fait que le DD du MGAP est devenu DR de l'Intendance.

L'agrobusiness (soja et plantation forestière) est perçu comme une opportunité technologique et même d'emploi dans la mesure ou son implantation a permis d'améliorer les services et le potentiel du territoire auparavant inexistant (éducation, chemins, santé, pâturage dans les bois, machines agricoles avec concessionnaires et mécaniciens locaux).

On note différentes conceptions de ce que devrait être la fonction des référents des MDR et du MGAP. Le changement de référent du MGAP dont le rôle était central a provoqué une discontinuité de la politique.

3. Analyse comparée, leçons et perspectives

3.1. Tendances générales par département

a) Rio Negro:

Ce département associe élevage (familial et d'entreprise) et grande agriculture. Il existe une tension pour l'accès a la terre mais surtout entre entreprises, ou une complémentarité entre élevage et agriculture familiale, agriculture d'entreprise et plantation forestière entrepreneuriale.

Au niveau des MDR on observe une rivalité pour la représentation des éleveurs familiaux entre la Société Rurale et les Sociétés de fomento affiliées à Commissions Nationales, le principal syndicat de l'agriculture familiale bien que les entrepreneurs de la Société Rurale disposent d'autres canaux de négociation avec l'Etat et en particulier le MGAP.

Paradoxalement les producteurs familiaux ne perçoivent pas tous l'extension de la culture du soja comme une menace mais comme une opportunité "cela nous a fait relever la tête » car

l'introduction de cette culture a également offert des emplois, des technologies nouvelles voire des activités nouvelles.

La plantation forestière offre une opportunité de pâturage entre les arbres, des négociations d'accès à certains couloirs ont eu lieu via les MDR avec l'entreprise UPM.

Une des innovations des MDR de Rio Negro aura été leur articulation directe avec les 9 Forums de Développement Local animés par le Ministère du Développement Social (MIDES)

b) Rivera:

Les tensions et complémentarités entre élevage et entreprises de plantation forestière sont moins fortes que selon notre hypothèse initiale (notamment autour du cas de Cerro Pelado). Par ailleurs la frontière avec le Brésil entraîne une forte pluriactivité y compris en milieu rural. Le passage à 4 MDR a été justifié par le mauvais état des chemins et la géographie du département qui occasionnent des difficultés de transport.

La dispersion et l'isolement des villages a induit une représentation par communauté ou localité et non pas uniquement par organisation formelle

c) Salto:

L'élevage extensif sur prairies naturelle domine le territoire de Salto. Les 3 MDR correspondent à la diversité des catégories de producteurs et de type de sol. Les problèmes et demandes concernent surtout des services de base sociaux: santé, éducation, électricité etc. Les MDR de Salto sont marquées par la participation d'une forte densité d'organisations des producteurs familiaux. En ce sens elles sont très spécifiques et caractéristiques de la situation des territoires de l'élevage extensif familial sur prairie naturelle de pampa (campo) où les MDR constituent un outil non seulement de concertation mais d'information qui vient combler en partie, comme a Rivera, l'isolement de bien des familles et communautés d'éleveurs. Dans ce contexte le caractère itinérant ou rotatif des réunions des MDR prend tout son sens

3.2. Principales avancées de la politique des MDR

a. La politique de création et appui aux MDR

En dépit d'un fonctionnement flexible, il existe une loi qui a créé et qui régule les MDR, en particulier le mandat et le rôle du MGAP comme responsable de leur fonctionnement et qui détermine qui participe des MDR. Selon le directeur du Développement rural du MGAP et la Présidente de l'Institut National de Colonisation, il s'agissait là d'une volonté idéologique qui se concrétise dans une politique publique du MGAP, de l'INC, dans une vision et d'un engagement que tous les autres ministères ne partagent pas encore.

Cette politique se fonde selon eux, sur une conception du développement comme la possibilité de faire des choix en liberté (A Sen) qui considère les agriculteurs non pas comme un public cible, mais comme des acteurs du développement et qui tente de réduire les asymétries qui les touchent et d'appuyer le renforcement de leurs capacités.

b. Les principaux résultats et effets des MDR

Leur existence correspond à une double dynamique de décentralisation et de participation du Ministère de l'Elevage et Agriculture.

L'ensemble des acteurs se félicitent de la flexibilité et adaptabilité du fonctionnement des MDR.

Un accompagnement sérieux et rapproché des fonctionnaires du MGAP, est très apprécié, mais également de ceux de l'INC, l'IPA et de quelques intendances départementales.

Le rôle des CNFR à l'échelle nationale et des Sociétés de Fomento au niveau local a permis de dynamiser la participation.

Les acteurs apprécient également la capacité de passer du sectoriel au territorial et intersectoriel.

Au-delà des effets de formation et d'apprentissage, il s'agit selon les responsables de la DGDR, d'un processus de construction de la citoyenneté en milieu rural qui a concerné particulièrement les femmes, les jeunes et les salariés avec l'appui des formations et sessions de la REAF.

Les MDR et le MGAP ont donc dû orienter ou canaliser une série de demandes ou d'actions vers d'autres ministères ou la forum « Ruralité » du MIDES.

Il a existé des tensions avec le MVOTMA qui ne partage pas cette conception du développement territorial, mais qui est fondé sur une vision descendante de l'aménagement du territoire qui plus est marqué par sa conception par des urbanistes ou par la priorité aux aires de protection environnementales.

3.3. Principales difficultés et limites

Certains participants aux MDR jugent qu'après avoir répondu à un manque, l'offre de projets d'appui productif du MGAP est quelle que peu "standardisée" et devrait être adaptée aux besoins et demandes spécifiques des territoires. Ces aspects sont révélés par les limites du CAD (qui a une compétence agricole et non de développement rural). Le label "ruralité" a été créé à la demande des MDR parce que le CAD ne pouvait répondre à bien des demandes et thèmes issus des MDR.

- La question de la représentation et de la représentativité des élus ou délégués est souvent posée, surtout quand ceux-ci ne sont pas élus d'organisations formelles. La question de la participation peut être liée à ces problèmes de légitimité des délégués, mais aussi au fait que le stock des problèmes à résoudre en urgence s'est considérablement réduit.

- L'aval solidaire, même s'il est prévu par la loi, reste une bonne source d'information ou une pratique de socialisation et transparence, est rarement perçu par les agriculteurs comme tel, il vote pour la personne plus que pour le projet en soi ou son montant ;

- Le succès des MDR ne doit pas masquer, selon les syndicats de l'agriculture familiale, le manque de transposition à l'échelle locale ou nationale. Que faire des acquis et produits des MDR à l'échelle régionale ou nationale ;

- La question de la coordination avec les intendances municipales et départementales n'est pas toujours résolue, au sein ou à l'extérieur des MDR.

- Certains acteurs, même conscients du fait que le secteur d'entreprise (agrobusiness) dispose d'autres canaux d'accès au gouvernement et aux politiques, regrettent le manque de coordination locale/territoriale qu'offrirait le dispositif MDR. De fait, il existe des conflits potentiels entre agriculture familiale et agrobusiness, mais rarement au niveau de la terre. La

concurrence pour les terres a surtout lieu entre ceux qui dispose des moyens de la payer : grands éleveurs, agriculture d'entreprise et plantations forestière.

- Le MGAP, même s'il est sans doute le seul ministère capable de coordonner les MDR, occupe (par la loi également) une position hégémoniques para rapport aux autres ministères impliqués dans le développement rural (MVOTMA, MIDES, Santé, Education).

3.4. Recommandations

a. Pour les politiques publiques et décideurs

Les débats lors des restitutions ont fait apparaître l'intérêt d'une coordination entre les MDR d'un même département ou la constitution d'une MDR plénière même si semestrielle ou trimestrielle.

De même des échanges et interactions entre MDR de différents départements pourraient être organisés par thème, sur des expériences ou pour faire remonter de façon plus coordonnée des demandes ou propositions à l'échelle nationale.

De fait ces propositions qui tendent à renforcer la constitution de coalitions de cause peuvent soit heurter la volonté de canaliser les demandes du MGAP ou bien concurrencer les stratégies des élus des départements ou des organisations syndicales à l'échelle nationale, qui peuvent y voir une concurrence. C'est bien pour cela que le processus participatif pourrait aussi être étendu, ou tout au moins testé, à l'échelle nationale avec un Conseil National du Développement Rural comme il existe au Brésil. En ce sens il ne ferait pas concurrence au parlement ou aux élus, aux intendances, ou aux syndicats qui y seraient également représentés.

b. Perspectives de recherches à venir

Les réunions et entretiens dans le cadre des MDR avec les agriculteurs familiaux salariés et surtout les jeunes ont montré la gravité de la situation de l'accès à la terre dans un pays marqué par une très forte concentration foncière. Depuis les années 2000, celle-ci a été associée à une vague de spéculation sur la terre à cause de la libéralisation qui a permis l'entrée des entreprises de plantations forestière et d'agriculture à grande échelle.

Certes, les gouvernements du Front Large de gauche ont essayé de capter des terres via l'INC pour les redistribuer, mais ils doivent les acheter au prix du marché ce qui entretient la spéculation au lieu de la réduire. Par ailleurs, par idéologie ou calcul électoral, l'INC ne redistribue ces terres que dans un cadre collectif et en priorité à des salariés. Outre le fait que ceux-ci sont peu nombreux ou moins nombreux que les jeunes agriculteurs familiaux autonomes, cette politique encourage plus la pluriactivité (salarier et champs collectifs), qu'elle ne contribue à conforter ou à installer de nouveaux jeunes agriculteurs ou éleveurs, dont les demandes sont fortes d'une part et sont vitales pour maintenir un tissu social dans les zones d'élevage extensif.

Nos équipes se proposent donc une nouvelle phase de recherche action entre la France et l'Uruguay, qui porterait sur la politiques foncières et la régulation du marché de la terre. Cette étude permettrait, sans parler de modèle, de comparer la politique de l'INC en Uruguay à celle des SAFER (Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) en France.

Principales références consultées

- Albaladejo C. (2012) Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation, *Annales de géographie*, vol. 686, sept 2 : 387-409
- Arbeletche P., Coppola M.; Paladino C., (2012). Análisis del agro-negocio como forma de gestión empresarial en América del Sur: el caso uruguayo. *Agrociencia* (16) 2, 110-119,
- Arbeletche P. ; Carballo C., (2006). Sojización y concentración de la agricultura uruguayo. En: XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola Córdoba, Argentina.
- Arbeletche P. y Gutiérrez G. (2010) Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes. *Revista Pampa, Santa Fe*, N°6, p. 113-138
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthe, Y. (2001) *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil, 358p.
- Duran P. (1999) *Penser l'action publique*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence,
- FAO, 2013. *Global Agenda of Action for Support to Sustainable Livestock Sector Development*. Roma, FAO
- Guibert M. (2013) Les formes associatives de production agricole en Argentine et en Uruguay : entre territoire et réseau ? *Études rurales*, Paris, N°191, p.77-90
- Guibert M. (2013) «Soja sans frontières : vers une spécialisation productive du Bassin du Río de la Plata?», p. 431-444. In : Guibert et alli. (Ed.), *Le Bassin du Río de la Plata : intégration régionale et développement local*, Toulouse, Ed. des PUM, Coll. Hespérides Amérique, 555 p.
- Guibert M. (2009). Soja sans frontières : vers une spécialisation productive du Bassin du Río de la Plata?, p. 431-444. In : Guibert et alii. (Ed.), *Le Bassin du Río de la Plata : intégration régionale et développement local*, Toulouse, Ed. des PUM, Coll. Hespérides Amérique, 555 p.
- Guibert M, Sili M, Arbeletche P, Piñeiro D, Grosso S., (2011a). Les nouvelles formes d'agriculture entrepreneuriales en Argentine et en Uruguay. *Economies et sociétés* (Paris), v. 10: 1807 - 1825.
- Guibert M., Grosso S., Arbeletche P., Bellini M. E. (2011b) *De Argentina a Uruguay: espacios y actores en una nueva lógica de producción agrícola*. *Revista Pampa, Suplemento especial temático*, N°7, p. 13-38.
- INE : www.ine.gub.uy acces avril 2014
- Kingdon J.W. (1984) *Agenda, Alternatives and Public Policy*, Boston : Little Brown & Company.
- Lagroye Jacques; Bastien, François. ; Sawicki, Frédéric. 2006, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz-Sirey,
- Massardier G. (2008) *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin.
- Massardier G., Sabourin E., Lecuyer L., De Avila M.L. (2012). La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Durable des Territoires Ruraux au Brésil, territoire Aguas Emendadas. *Participations*, v1, n° (2) : 78-102.
- Massardier, G ; Sabourin E. (2013). A Latin-American way of regionalization through policy making : Between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development in: ICPP International Conference on Public Policy, Session: Policymaking in Latin America, Grenoble, 26-28 june 2013.
- MGAP : <http://www.mgap.gub.uy> accès avril 2014
- MVOTMA <http://www.mvotma.gub.uy> accès avril 2014
- Moraes, M. I. (2008) *La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970*. Linardi y Risso, Montevideo.

Paolino, C; Perera, M. (2008) La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. CONVE Montevideo. Uruguay

Paruelo, et al (2006) Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: Marcos conceptuales para su análisis. Agrociencia, Vol. X. N°2, pág 47-61, Montevideo.

Piñeiro, D. ; Moraes, M. I. (2008) Los cambios en la sociedad rural durante el SXX. En: El Uruguay del siglo XX. Tomo III. Montevideo: Ed. Banda Oriental.

Piñeiro D., (2010). Dinámicas en el mercado de la tierra en América latina. El caso de Uruguay. Informe preliminar para la FAO. 67 p.

Sabourin, E ; de Torres M.F., Massardier G., Arbeletche P. Tourrand, J. F. Courdin, V. 2013 Uruguay: ¿qué políticas públicas para la ganadería familiar?. Working paper projet Anr MOUVE

Steinfeld H., Gerber P., Wassenaar T., Castel, V., Rosales, M., Hann, C. (2006) Livestock's Long Shadow. Environmental issues and options. FAO Report, 380 p.

Torres Álvarez, M F de (2012) Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar

Torres Álvarez, M F de; Toranza, C; Fourment, M. (2012) Campo Natural y tecnologías nativas para hacer ganadería. Primer informe: génesis del campo natural. Montevideo-ANII.

Torres Alvarez, M. F., Arbeletche P., Sabourin E., Cardeillac J., Massardier G. (2014), "Políticas públicas y agricultura familiar en América Latina: el caso de Uruguay in Sabourin (Ed) Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina, balance, desafíos y perspectivas, Santiago, CEPAL, CIRAD, FAO, IICA, Red PP-AL, 2014, 32p

4. Produits du projet

4.1. Séminaires organisés

a. En France

- 2016. LIFLOD Montpellier -Workshop/Training Multi-functionality of Livestock & Value of Rangeland/Grassland du Réseau LIFLOD-GASL/FA2, CIRAD, Montpellier, 8 au 12 mai 2016,
- 2016. Montpellier, Séminaire virtuel le 25 août 2016 Développement Territorial au Brésil, Uruguay et Argentine",
- Université de Toulouse colloque international pluridisciplinaire sur Dynamiques rurales du 23 au 27 mai 2016.

b. En Uruguay

- 2015 Salto. Séminaire méthodologique, 26-31 mai 2015
- 2016 Paysandu. Séminaire de traitement des données, UDELAR, Fagro. 17/11/2016
- 2017 Montevideo. Séminaire de Restitution au Ministère de l'Élevage et Agriculture, 23/11/2017

4.2. Publications

Articles

Sabourin E.; De Torres, M F ; Arbeletche P. ; Massardier G. ; Courdin V. ; Morales H. ; Tourrand J F. Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial, Revista Pampa, n°12, pp. 241-264, ISSN: 1669-3299

<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/issue/current>

Sabourin E., Massardier G.; Sotomayor O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación in Revista Mundos Plurales, Vol. 3, Núm. 1 (2016: 75-98), Quito (Flacso) ISBN 13909193

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2319>

Sabourin E, De Torres, M F ; Arbeletche P. ; Massardier G. ; Courdin V. ; Morales H. ; Tourrand J. F. Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial in *Revue Vertigo* , Vol 15, N°1, DOI :10.4000/vertigo. <http://vertigo.revues.org/16125>

Communications

Arbeletche P. 2017, Síntesis y recomendaciones del estudio MESAS in Taller de Devolución DGDR MGAP, Montevideo, 23/11/17

Arbeletche P. ; Sabourin E. 2017, Funcionamiento de las Mesas de desarrollo rural entre apoyo a productivo y demanda social, Introducción y método in Taller de Devolución DGDR MGAP, Montevideo, 23/11/17

Courdin V. Presentación de las MDR de Rio Negro in Taller de Devolución DGDR MGAP, Montevideo, 23/11/17

Correa P. 2017. Presentación de las MDR de Salto in Taller de Devolución DGDR MGAP, Montevideo, 23/11/17

Morales H. 2017 Mesas de Desarrollo Rural Territorial en Uruguay: apoyo a la producción, demanda social in Taller de Devolución DGDR MGAP, Montevideo, 23/11/17

Saravia A. 2017 . Presentación de las MDR de Rivera in Taller de Devolución DGDR MGAP, Montevideo, 23/11/17

Sabourin E. 2017 Desenvolvimento territorial e políticas públicas in Seminário Políticas públicas para territórios: Perspectivas e desafios Universidade Federal do Cariri, Juazeiro do Norte, 11-13 de abril de 2017, 14p

Sabourin E., Arbeletche, P.; De Torres M. F.; Courdin, V.; Morales, H.; Sayago, D. Tourrand, J.F. 2017, Modalidades difusas de diseminación internacional de las políticas de desarrollo territorial en Uruguay, in 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay, 26, 27 et 28 juillet 2017. Panel "Diseminación regional de las políticas de agricultura familiar y seguridad alimentaria de Brasil en América Latina" ISSN 2317-7004.

<http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNTToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzVZPIjtzOjQ6IjI0OTYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZTIzOTAwOWQ3NWY5ZzE3MjRjNGlyZmZjMDYwYmFjOTciO30%3D>